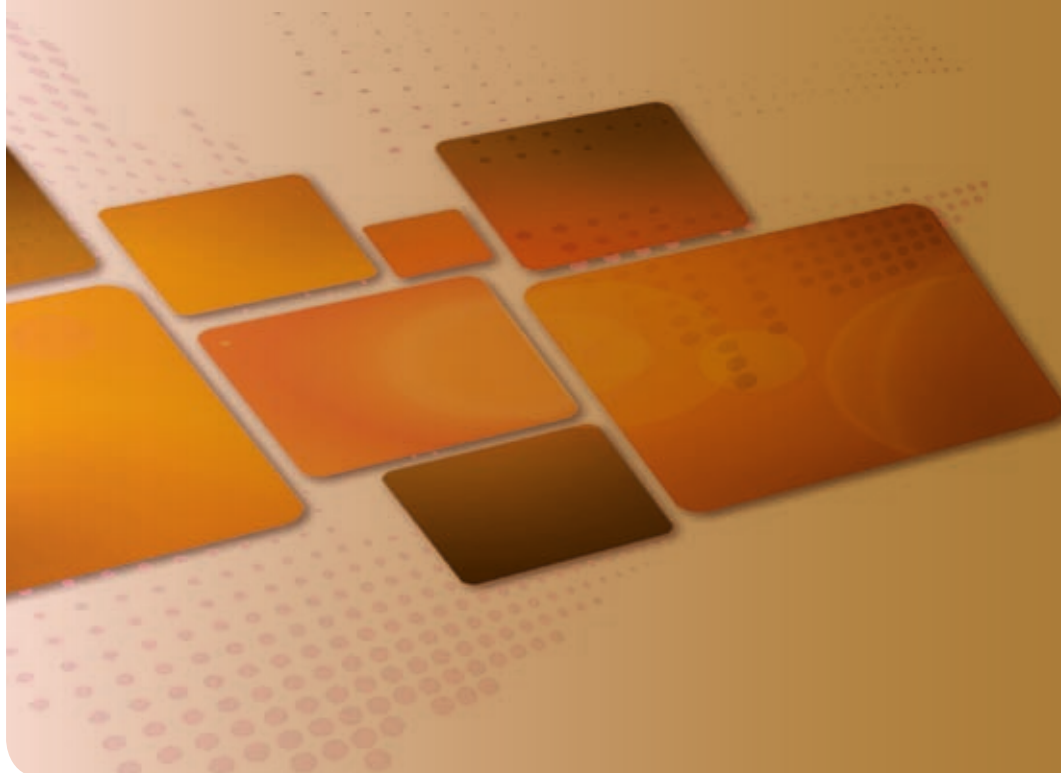


5

Programa ICT4GP
SERIE POLICY BRIEFS

¿CUÁNTO SE AHORRA CON LA INTRODUCCIÓN DE LAS TIC EN LAS COMPRAS PÚBLICAS?



¿CUÁNTO SE AHORRA CON LA INTRODUCCIÓN DE LAS TIC EN LAS COMPRAS PÚBLICAS? *

RESUMEN EJECUTIVO

La incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en las distintas etapas de los procesos de compras públicas ha mostrado notables avances en América Latina y el Caribe en las últimas décadas.

Estos avances han generado ahorros en los gastos que realizan las distintas instancias de gobierno, tanto en forma directa (por reducciones en los costos) como indirecta (mediante la mejor información y la mayor transparencia que permiten las TIC).

La estimación de estos ahorros es de interés de los gobiernos, ya que les permite evaluar la

instrumentación de los sistemas y considerar la necesidad de introducir mejoras. Sin embargo, dado que los distintos países de la región se han diferenciado tanto en las características de los puntos de partida como en el recorrido realizado hasta el momento, el diseño y utilización de una metodología para analizar los ahorros generados no puede ser universal, sino que necesariamente debe considerar la información disponible y sus rasgos.

En el presente *brief* se caracteriza una propuesta metodológica para estimar estos ahorros, y su testeo en los casos de Uruguay y Paraguay.

LAS TIC EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

La inclusión de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en las distintas etapas del proceso de compras públicas creció notablemente en América Latina y el Caribe en las últimas décadas,

como parte de un proceso más amplio: el gobierno electrónico. Los principales rasgos de esta tendencia, que ha modificado en gran medida los procedimientos de compras gubernamentales, se reseñan en el Box 1.

BOX 1. PRINCIPALES CAMBIOS GENERADOS POR LA INTRODUCCIÓN DE TIC EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

- Cambios en el soporte del registro de las compras, con la creación de sistemas específicos.
- Creación de *sitios web* para presentar la información.
- Creación de catálogos de productos.
- Unificación de registros de proveedores.
- Introducción de sistemas electrónicos en algunas (o todas) las etapas del proceso de compras.
- Cambios en los aspectos normativos e institucionales que acompañan la incorporación de las TIC.

* El presente *brief* fue elaborado utilizando como insumo el trabajo surgido del Tercer Llamado a Proyectos de Investigación del Programa ICT4GP: “Ahorros derivados de la introducción de TICs en las Compras Gubernamentales: metodología y estudio de los casos de Paraguay y Uruguay”, publicado en agosto de 2011. El Documento fue elaborado por los investigadores Rosa Osimani (CINVE-Uruguay), Nora Berretta (CINVE-Uruguay), Alicia Failde (CINVE-Uruguay) y Belén Servín (CADEP-Paraguay) de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur. El documento se encuentra disponible en <http://www.ricg.info:8080/Plone/iniciativas-de-apoyo-es/programa-ict4gp/calls-forproposals/tercer-llamado-2011/ahorros-derivados-de-la-introduccion-de-tics-en-las-compras-gubernamentales-metodologia-y-estudios-de-casos.2011/Documento%20de%20Trabajo%20No%202011.pdf/view>

La estimación de los ahorros directos e indirectos en el Gasto Público generados por estos avances les permite a los gobiernos evaluar el funcionamiento de los sistemas, y considerar la pertinencia de introducir modificaciones tendientes a alcanzar una mayor eficiencia.

Si bien con este objetivo es de gran interés el desarrollo de una metodología acorde, las dificultades para su diseño y puesta en práctica no son menores.

En el proceso de incorporación de las TIC a las compras públicas, los distintos países de la región se han diferenciado tanto en las características de los puntos de partida como en el recorrido realizado hasta el momento. A su vez, se observan discrepancias en el grado de articulación existente entre las mejoras tecnológicas desarrolladas y los cambios normativos introducidos para potenciar dichas mejoras.

Además, las estimaciones de los ahorros implican comparar procesos en distintos momentos del tiempo: en el punto de partida y en el punto de llegada (con posterioridad a la incorporación de las TIC y los cambios en los procedimientos). Como no todos los países disponen de esta información, o bien la metodología debe adecuarse a las características de la información disponible, o bien los países deben implementar mejoras para poder instrumentar la metodología escogida. En suma, la aplicación de una metodología no puede ser universal, sino que necesariamente debe variar con las características específicas de los procesos en cada nación.

LOS CASOS TESTEADOS: URUGUAY Y PARAGUAY

La metodología desarrollada en el trabajo que es fuente del presente *brief* fue testeada en Uruguay y Paraguay. La incorporación de TIC en estos países se ha orientado al desarrollo de *software* de gestión y a la publicación de los procedimientos, junto a la

incorporación del *hardware* necesario para ingresar la información en forma descentralizada.

Uruguay se concentra principalmente en mejorar la gestión de las compras de aquellos productos que involucran un mayor gasto. Como el sistema comenzó a utilizarse en 2002, en un contexto de importantes restricciones fiscales derivadas de la crisis que atravesaba el país, era de especial interés el lograr una reducción del Gasto Público en un lapso breve.

El resultado de estos avances ha sido positivo. La centralización de las compras públicas de ciertos productos ha generado una reducción en el Gasto Público (gracias al aumento en los volúmenes adquiridos), al tiempo que ha mejorado el control de los procesos y la publicidad, fortaleciendo la capacidad de negociación del Estado.

En Uruguay, el ingreso de la información en el sistema de compras se realiza en forma articulada con su registro contable, por lo que ambos sistemas se fortalecen con controles que surgen en dos ámbitos diferentes. A su vez, esta coordinación permite que se ingrese una sola vez la información.

Tanto en Uruguay como en Paraguay existen sitios web que brindan información diversa sobre las compras estatales, aunque no se trata hasta el momento de portales maduros. Por otro lado, en el caso de la Administración Central, los sistemas de compras se encuentran articulados con aquellos de información financiera del Estado. Otro rasgo en común es que tanto Uruguay como Paraguay utilizan un catálogo de artículos para la registración. Sin embargo, también existen diferencias entre los dos países, que se presentan en el Box 2. En la Tabla 1, en tanto, se muestran en forma comparada los rasgos principales de la incorporación de TIC en ambos países.

BOX 2. LAS PRINCIPALES DIFERENCIAS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS DE URUGUAY Y PARAGUAY

■ **Paraguay cuenta con un registro único de proveedores que brinda información sobre altas y bajas.** En Uruguay, en tanto, si bien existe un proyecto en marcha para la conformación de un registro único, en la actualidad funcionan varios registros paralelos. Esta dispersión afecta tanto al Estado, que administra diversas bases, como al proveedor, quien debe registrarse más de una vez para estar en condiciones de contratar con distintas reparticiones. Los dos principales registros de Uruguay son el Registro General de Proveedores del Estado y el Registro Nacional de Empresas de Obras Públicas.

■ **Paraguay ya ha incorporado la compra electrónica por subasta inversa, mejorando la transparencia y reduciendo los tiempos de los procedimientos.** Uruguay, en tanto, ha introducido otras modalidades, como la centralización para algunos artículos de especial relevancia

(como alimentos y medicamentos), y la realización de convenios marco, modalidades que conllevan ahorros en las compras públicas. La centralización de las compras de algunos artículos de uso muy difundido (como tóner, papeles para impresión, *laptops* y otros elementos de *hardware*, neumáticos y *software* de uso difundido), podría generar ahorros mayores.

■ En relación a los aspectos normativos e institucionales, **en Paraguay el proceso es más articulado a partir de la Ley de Contrataciones Públicas**, permitiendo aprovechar mejor las ventajas asociadas a la incorporación de las TIC.

■ **Otro rasgo que coloca a Paraguay un paso adelante que Uruguay es la mayor cobertura del sistema:** abarca la Administración Central, los organismos descentralizados, las empresas públicas y los gobiernos sub-nacionales.

A pesar de los avances en la generación y publicación de información sobre las compras públicas en ambos países, las deficiencias encontradas han limitado el testeo de la metodología propuesta. En caso de que los gobiernos se interesen por utilizarla, sería necesaria la introducción de diversas mejoras:

precisar la clasificación de productos en los catálogos (la cantidad, la unidad de medida, la moneda en que se realiza la transacción y el precio) mediante el desarrollo de protocolos y auditorías, y realizar un esfuerzo mayor en la capacitación y sensibilización de los operadores encargados de cargar la información.

Tabla 1. Las TIC en las compras estatales de Uruguay y Paraguay

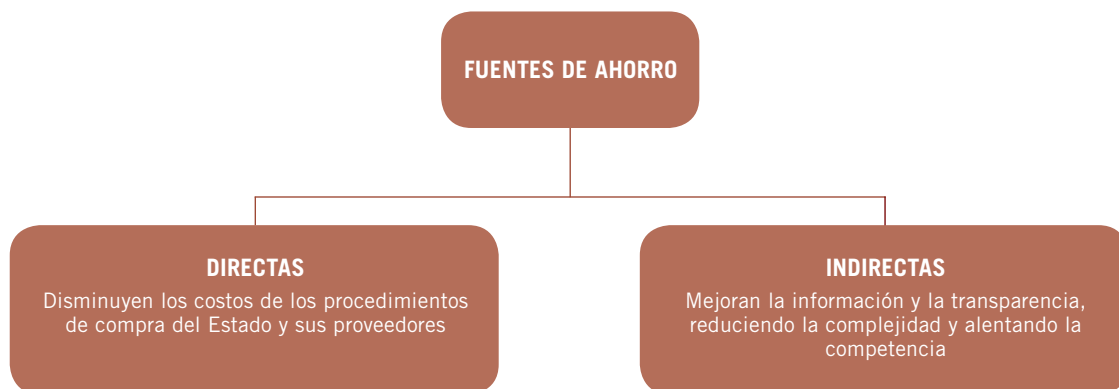
Elementos a considerar	Uruguay	Paraguay
Sitios de compras (Portales)	www.comprasestatales.gub.uy	www.contratacionesparaguay.gob.py
		2004: Portal de Contrataciones Públicas.
Etapas evolutivas del sitio	En estudio.	En estudio.
Sistema de información especializado	Sistema de Compras y Contrataciones Estatales (SICE).	Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP).
Cobertura del sistema de información	Administración Central y organismos del 220.	Administración Central, gobiernos departamentales, empresas públicas, etc.
Vinculación con el sistema contable	Articulado al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Todos los organismos del presupuesto nacional usan el SICE y el SIIF.	Articulado al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Los organismos que tienen SIAF están también vinculados al SICP.
Catálogo de productos	Desde 2004.	Desde 2007.
Registro de proveedores	Aún no existe un registro único de proveedores.	Sistema de Información de Proveedores del Estado (SIPE) desde 2007.
Centralización de compras	En el caso de alimentos y medicamentos.	No.
Convenios marco	Sí.	No, aunque comenzando este año.
Subasta inversa	No.	Sí, desde 2008.
Compra electrónica	No.	Sí.
Aspectos normativos e institucionales	Dispersos.	Relativamente integrados.

LOS AHORROS GENERADOS POR EL USO DE LAS TIC

Los ahorros derivados de la incorporación de TIC en las compras públicas provienen de fuentes de distinta naturaleza. Algunas fuentes tienen un impacto directo y cuantificable en la reducción del Gasto

Público, y otras presentan un impacto indirecto y más difícil de evaluar, aunque sus consecuencias son igualmente relevantes.

Diagrama 1. Las fuentes del ahorro



LAS FUENTES DIRECTAS

Ahorros por disminución en los costos de los departamentos de compras: La propuesta consiste en estimar el ahorro a partir de comparar el gasto de las Unidades Organizativas antes de creado el nuevo sistema y después de ello.

Ahorros por menor demanda de tiempo del proceso de compras: La reducción en los tiempos necesarios que permite la incorporación de TIC influye en el gasto total en recursos humanos y materiales, redundando en una mayor eficiencia en la gestión de las compras. Dado que los sistemas informáticos registran las etapas del proceso, permiten establecer el tiempo que demanda cada una de ellas. Aunque en ninguno de los dos países testeados existen datos que hayan permitido realizar esta estimación, las entrevistas realizadas muestran que en opinión de los funcionarios la introducción de TIC ha mejorado la eficiencia de los procesos.

Ahorros por disminución en los gastos de publicidad: A partir de la creación de portales con la publicación de los pedidos de compras, es posible omitir las publicaciones en diarios de circulación masiva. La metodología propuesta consiste en comparar el costo involucrado en la publicación tradicional en relación con el costo de publicar en los portales. Si bien la información disponible no permitió el cálculo, también debe mencionarse que la existencia de los portales no ha sustituido plenamente aún a la publicación en otros medios.

LAS FUENTES INDIRECTAS

Las fuentes indirectas no implican una reducción directa en los gastos, sino a través de la mejora en la información sobre los procesos y a la generación de una mayor transparencia para la toma de las decisiones de compras.

Por un lado, la mayor transparencia facilita el control sobre la gestión de gobierno, tanto por parte

del propio sector público como de los ciudadanos. Además, la mayor transparencia y la menor complejidad permiten el acceso de nuevos proveedores a las compras públicas, fomentando la competencia y generando una reducción en los precios que debe afrontar el Estado para proveerse de los bienes y servicios necesarios.

De modo de estimar los ahorros por fuentes indirectas, la metodología propone evaluar la calidad y la accesibilidad de la información sobre los precios y el grado de concentración del mercado de las compras públicas. Con este objetivo, se propone la construcción de una **CANASTA DE COMPRAS PÚBLICAS (CCP)** integrada por artículos que cumplen tres condiciones:

- **REPRESENTATIVIDAD:** Tener una participación elevada en las compras gubernamentales.
- **DIFUSIÓN:** Ser adquiridos por un gran número de unidades de la administración pública.
- **FRECUENCIA:** Ser compradas con una alta frecuencia.

La creación de esta canasta permite incorporar al Portal de las compras públicas información actualizada sobre dichos productos, y analizar las posibles causas de la dispersión de precios. Por otra parte, puede permitir diferenciar los valores surgidos mediante la utilización de distintas modalidades de compra.

A partir de analizar los datos de compras de los países testeados, se conformó una canasta de 40 artículos. Dados los requisitos de representatividad, difusión y frecuencia, la mayor parte de estos bienes consistieron en artículos de oficina.

En el análisis de los precios, se observaron problemas muy similares en los dos países, que limitaron la posibilidad de utilizar la metodología propuesta: la clasificación de los productos en los catálogos no

cuenta con la desagregación adecuada, al tiempo que existen problemas en la información que los distintos organismos cargan en el sitio de compras: errores en las cantidades, en la definición de las unidades y en la especificación de la moneda.

En lo que hace a la concentración de las compras, la incorporación de TIC, al reducir la complejidad y aumentar la transparencia de los procesos de compra, reduce las barreras a la entrada, permitiendo la participación de un mayor número de oferentes. Como consecuencia, se conforman mercados con un menor grado de concentración, disminuyendo en forma indirecta los precios y generando un ahorro en el Gasto Público.

Para analizar la concentración del mercado sería necesario que los Registros de Proveedores contaran con información oportuna, precisa, veraz y completa. Como en Uruguay no se dispone de un registro único de proveedores, sino de varios registros paralelos, la utilización de la metodología propuesta encontró dificultades.

Se pudo constatar que en Paraguay no hay mercados que puedan considerarse muy concentrados, y en Uruguay la concentración es alta sólo en dos grupos de productos. A partir de la realización de entrevistas, se verificó que los funcionarios de ambos países están convencidos de que la introducción de TIC facilitó los procedimientos de registro de proveedores y disminuyó los costos asociados a dicho registro. Como consecuencia, se redujeron las barreras a la entrada y alentó el ingreso de nuevos jugadores, alentando la competencia y mejorando los precios abonados por el sector público.